

ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА И ПРАКТИКИ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ПРИНЯТЫХ В РАМКАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Игорь Барковский

Правотворческий процесс международной организации включает деятельность, направленную на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену¹.

Предметом рассмотрения данной статьи являются особенности механизма и практики внесения изменений и прекращения действия нормативных правовых актов, принятых в рамках Содружества Независимых Государств.

Традиционно в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность международных организаций, содержатся лишь общие нормы, регламентирующие их правотворческую деятельность, и не всегда прямо предусматриваются нормы, касающиеся механизма изменения и прекращения действия нормативных правовых актов, принятых в рамках международных организаций.

Нормативные документы, регламентирующие правотворческую деятельность Содружества, не содержат специальных норм, касающихся изменения или прекращения действия нормативных правовых актов, принятых в рамках этой организации. Изучение практики правотворческой деятельности Содружества показывает, что изменение и прекращение действия нормативных правовых актов СНГ осуществляются в том же порядке, что и их создание, и регулируются Правилами процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств, принятыми Решением Совета глав государств СНГ 7 октября 2002 г.² (далее — Правила процедуры). Процесс изменения и прекращения действия нормативных правовых актов начинается с правотворческой инициативы. Правом внесения проектов документов на рассмотрение Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета наделены государства — участники и уставные органы СНГ (п. 1 правила 2 Правил процедуры). Проекты документов, подготовленные уставными органами Содружества для рассмотрения Советом глав государств, Советом глав правительств, в случае необходимости, рассматриваются Советом министров иностранных дел и/или Экономическим советом в рамках их компетенции (п. 2 правила 2). Проекты документов, подготовленные отраслевыми органами для рассмотрения Советом глав государств и Советом глав правительств, после их экспертно-правовой проработки рассматриваются Советом министров иностранных дел и/или Экономическим советом в соответствии с их компетенцией (п. 3 правила 2). Для доработки и согласования проектов документов уставными органами, как правило, создаются экспертные группы из числа представителей государств — участников и органов Содружества, а также представителей, привлекаемых к работе

над проектами документов в качестве специалистов-экспертов (п. 1 правила 3). После согласования проектов документов об изменении или прекращении действия нормативных правовых актов на уровне экспертных групп и уставных органов СНГ они вносятся на рассмотрение Совета глав правительств и Совета глав государств, на заседании которых принимается решение. Из правила 17 Правил процедуры следует, что все решения Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета, кроме процедурных (соответственно и об изменении или прекращении действия нормативных правовых актов), принимаются консенсусом.

В отличие от решений органов Содружества механизм изменения и прекращения действия международных договоров, заключенных в рамках организации, наряду с Правилами процедуры регламентируется Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. Так, согласно правилу 16 Правил процедуры заключение договоров и вступление их в силу осуществляется в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.³ В соответствии со статьей 5 Конвенции она применяется к любому договору, принятому в рамках международной организации, без ущерба для соответствующих правил данной организации⁴. Следовательно, положения Конвенции, регламентирующие механизм изменения и прекращения действия международных договоров, распространяются на договоры, заключенные в рамках Содружества, с учетом Правил процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ.

Венская конвенция 1969 г. не делает различия между понятиями "поправки к договорам" и "изменение договоров". В ней устанавливается общее положение относительно поправок и изменений договоров⁵. В соответствии с Конвенцией международный договор может быть изменен по соглашению между его участниками (ст. 39). Статья 40 Конвенции касается процедуры внесения поправок в многосторонние договоры. При внесении поправок в многосторонние договоры все договаривающиеся государства должны уведомляться о любом предложении, касающемся поправок к таким договорам. При этом каждое из договаривающихся государств имеет право участвовать в принятии решения в отношении такого предложения, а также в переговорах и заключении любого соглашения о внесении поправок в договор⁶. В международном праве не существует какой-либо нормы, которая бы предписывала государствам-участникам использовать те же форму и наименование, что и сам поправляемый договор. Его участники в каждом отдельном случае сами решают этот вопрос. Важно только, чтобы соглашение о поправках было заключено в письменной форме. Часто это согла-

Барковский Игорь Александрович — соискатель кафедры международного права факультета международных отношений Белорусского государственного университета

шение принимает вид протокола, который вместе с договором становится одним целым⁷.

Процедура внесения изменений в международные соглашения, заключенные в рамках Содружества, проходит несколько стадий. Исполнительный комитет СНГ, действующий в качестве депозитария документов, принятых в рамках Содружества, уведомляет государства — участники Содружества о любом предложении, касающемся внесения изменений в международные соглашения, заключенные в рамках организации. Для их доработки и согласования уставными органами, как правило, создаются экспертные группы. Проекты документов, подготовленные уставными органами Содружества для рассмотрения Советом глав государств, Советом глав правительств, в случае необходимости рассматриваются Советом министров иностранных дел и/или Экономическим советом в рамках их компетенции. Из анализа Правил процедуры следует, что подписание соглашений о внесении изменений в международные договоры осуществляется на заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств или по их поручению может осуществляться на заседаниях Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ⁸.

Практика внесения изменений в международные договоры, заключенные в рамках Содружества, показывает, что этот процесс может быть длительным. Например, в 1995 г. Решением Совета глав государств "О работе Экономического суда СНГ и необходимости совершенствования его деятельности" был инициирован вопрос о совершенствовании деятельности Экономического суда. Экономическому суду было поручено разработать проект Концепции о статусе и деятельности Суда Содружества⁹. Разработанный проект в течение 1995—1998 гг. неоднократно дорабатывался и согласовывался на заседаниях экспертных групп, на заседаниях Совета министров иностранных дел и Совета глав правительств СНГ. Однако разногласия в позициях государств не позволили внести документы на рассмотрение Совета глав государств. В дальнейшем был подготовлен проект Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о статусе Экономического суда СНГ. В ноябре 2003 г. на заседании экспертной группы проект Протокола был согласован¹⁰. 26 марта 2004 г. Совет министров иностранных дел одобрил проект Протокола и внес его на рассмотрение Совета глав государств СНГ.

Интерес представляют современные подходы, касающиеся расширения компетенции Экономического суда Содружества. Так, 19 сентября 2003 г. Совет глав государств СНГ принял Решение о возложении на Экономический суд Содружества Независимых Государств функций Суда Евразийского экономического сообщества. В соответствии с этим документом Совет глав государств согласился с тем, что на Экономический суд СНГ возлагается выполнение функций Суда Евразийского экономического сообщества на период до его формирования и поручил Председателю Экономического суда провести необходимые переговоры и подписать от имени Содружества Независимых Государств соответствующее соглашение с Евразийским экономическим сообществом в лице его Генерального секретаря¹¹.

Чаще всего поправки, вносимые в международные соглашения, заключенные в рамках Содружества, оформляются протоколом о внесении изменений. Например, 2 апреля 1999 г. был принят Протокол о внесении из-

менений и дополнений в Соглашение о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г.¹² 7 октября 2002 г. подписан Протокол о внесении изменений в Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды от 8 февраля 1992 г.¹³ Вместе с тем в рамках Содружества встречаются случаи внесения поправок в международные договоры путем принятия органами СНГ решений, что, как известно, в силу различий правовой природы международных соглашений и решений органов международных организаций является неверным.

Большинство международных соглашений, заключенных в рамках Содружества, содержит специальные статьи о порядке внесения в них поправок. Эти статьи чрезвычайно разнообразны по содержанию. В них в основном определяются нормы, касающиеся оформления поправок. Например, статья 25 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. предусматривает, что "в настоящую Конвенцию могут быть внесены изменения и дополнения, оформленные отдельным протоколом, являющимся неотъемлемой частью настоящей Конвенции ..." ¹⁴. Похожая норма содержится в Соглашении об образовании Совета председателей высших арбитражных, хозяйственных, экономических и других судов, разрешающих дела по спорам в сфере экономики, от 7 октября 2002 г. В частности, в статье 4 Соглашения определено, что "в настоящее Соглашение могут быть внесены дополнения и изменения с общего согласия Сторон, оформленные отдельными протоколами ..." ¹⁵. Более детально процедура принятия поправок определена в Уставе СНГ. Так, статья 42 Устава СНГ предусматривает, что поправки к Уставу могут быть предложены любым государством-членом. Предложенные поправки рассматриваются в соответствии с Правилами процедуры организации. Поправки к Уставу принимаются Советом глав государств. Они вступают в силу после ратификации всеми государствами-членами в соответствии с их конституционными процедурами, с даты получения депозитарием последней ратификационной грамоты ¹⁶.

На различных этапах реализации процедуры по внесению поправок в Устав СНГ принимаются решения, о чем свидетельствует происходящий в настоящее время процесс изменения Устава СНГ. Работа по изменению Устава СНГ была начата еще в 1994 г. по инициативе Совета глав государств. В соответствии с Решением о подготовке предложений об изменении основных документов СНГ, принятым Советом глав государств 15 апреля 1994 г., из представителей государств — участников Содружества была создана рабочая группа по подготовке предложений об изменении основных документов Содружества ¹⁷. Однако ее деятельность не была завершена. Решением Совета глав государств СНГ "О совершенствовании и реформировании структуры органов СНГ" от 2 апреля 1999 г. было предписано подготовить предложения по изменению и дополнению Устава СНГ ¹⁸. На основании этого Решения Исполнительный комитет организовал работу экспертных групп по рассмотрению проекта Поправок к Уставу СНГ. В 2000—2003 гг. было проведено несколько заседаний экспертных групп по рассмотрению упомянутого проекта, в ходе которых были согласованы принципы работы над этим документом: любые изменения возможны только на основе консенсуса подпи-

савших документ государств; в Устав должны вноситься только те изменения, которые уже отражены в соответствующих документах Совета глав государств. В частности, в проекте Поправок к Уставу СНГ был закреплен новый порядок председательства в органах Содружества. В связи с принятием новой редакции Положения о Совете министров иностранных дел Содружества Независимых Государств проектом предлагается изменить редакцию статьи 27, исключить из Устава СНГ подраздел "Координационно-консультативный комитет", так как этот орган прекратил свою деятельность, а в статьях 28 и 29 зафиксировать нормы, касающиеся правового статуса Исполнительного комитета СНГ и Экономического совета СНГ, положения о которых утверждены Советом глав государств Содружества. В связи с прекращением деятельности Главного командования Объединенных Вооруженных Сил проектом предусматривается изъятие упоминания о нем из статьи 30 и приведение содержания данной статьи в соответствие с новой редакцией Положения о Совете министров обороны СНГ. Положения статей 36 и 37 Устава СНГ, касающиеся деятельности Межпарламентской ассамблеи, предлагается согласовать с нормами, изложенными в Конвенции о Межпарламентской ассамблее. В проекте закрепляется новая редакция статьи 38 Устава, учитывающая особенности финансирования отдельных органов Содружества из единого бюджета¹⁹.

19 сентября 2003 г. на заседании Совета глав государств было решено на данном этапе внести изменения только в норму Устава СНГ, регламентирующую порядок председательства в органах Содружества, и продолжить работу по совершенствованию Устава. При этом Решением Совета глав государств о Поправках к Уставу Содружества Независимых Государств от 19 сентября 2003 г. Устав дополнен статьей 34¹ следующего содержания: "Председательство в органах Содружества осуществляется поочередно каждым государством — членом Содружества в лице его представителя на основе принципа ротации в порядке русского алфавита названий государств — членом Содружества, на срок не более одного года, если иное не будет установлено соответствующим органом Содружества. Предшествующий и последующий председатели органа Содружества являются его сопредседателями, если иное не будет установлено соответствующим органом Содружества". Из Устава СНГ исключена часть первая статьи 24, определявшая ранее действовавший порядок председательства²⁰.

Иногда в процессе подготовки изменений нормативных правовых актов Содружества представители государств приходят к выводу, что исходя из большого количества вносимых поправок целесообразно подготовить новый документ, т. е. осуществить пересмотр действующего правового акта. Например, в ходе подготовки поправок в Положение о Совете министров иностранных дел государств — членом СНГ первоначально предполагалось внести изменения только в отдельные нормы Положения. Однако в ходе работы экспертных групп, учитывая большое количество предполагаемых поправок, было решено пересмотреть Положение в целом, утвердив его новую редакцию²¹. В ходе подготовки изменений в Правила процедуры Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ от 17 мая 1996 г. было признано целесообразным, чтобы Правила процедуры регламентировали деятельность не только Совета глав государств и Совета глав правительств, но также и Совета министров иностранных дел

и Экономического совета СНГ. В связи с этим был принят новый документ — Правила процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств и признаны утратившими силу ранее действовавшие Правила процедуры Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ от 17 мая 1996 г.²² 7 октября 2002 г. подписана Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам. В статье 120 этой Конвенции определено, что между государствами — участниками Конвенции прекращает свое действие Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. и Протокол к ней от 28 марта 1997 г.²³

Переходя к рассмотрению вопросов, связанных с прекращением действия нормативных правовых актов, принятых в рамках Содружества, следует иметь в виду, что в Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. отсутствует определение термина "прекращение" международного договора. Однако в Конвенции употребляются термины "денонсация", "выход" (из договора), "отмена" (обязательств и прав, предоставляемых договором), которые связаны с этим понятием. Термин "прекращение" является наиболее широким, охватывающим все случаи утраты международным договором юридической силы. Прекращение международного договора означает, что он утратил свою обязательную силу в отношении между его участниками и перестал порождать права и обязанности между ними. Обычно термин "прекращение" употребляется тогда, когда договор утрачивает юридическую силу в отношении всех его участников. Если прекращение касается какого-либо одного или нескольких участников многостороннего договора, то говорят о выходе из договора. Иногда в многостороннем договоре предусмотрен допустимый минимум его участников, отсутствие которого ведет к полному прекращению договора²⁴. Согласно статье 54 Конвенции прекращение договора или выход из него участника могут иметь место: а) в соответствии с положениями договора; б) в любое время с согласия всех участников по консультации с прочими договаривающимися государствами. Данная статья предусматривает случаи прекращения международных договоров по соглашению их участников. В первом случае это соглашение содержится в самом договоре, во втором — вне его. Но в обоих случаях прекращение международного договора в данной статье основано на соглашении его участников. В первом случае принимается во внимание тот факт, что в большинстве современных международных договоров содержатся положения, в которых указываются условия их возможного прекращения. Это может быть срок действия или дата прекращения договора, событие, наступление которого прекращает договор, и, наконец, право денонсировать договор. Соответствующие положения международных договоров очень разнообразны и в отношении сроков их действия, и в отношении условий денонсации, и др.²⁵

Процедура прекращения действия международных соглашений, заключенных в рамках Содружества, проходит несколько стадий. Исполнительный комитет СНГ уведомляет государства — участники Содружества о любом предложении, касающемся прекращения действия международных соглашений, заключенных в рам-

ках организации. Для их доработки и согласования уставными органами, как правило, создаются экспертные группы. Проекты документов, подготовленные уставными органами Содружества для рассмотрения Советом глав государств, Советом глав правительств, в случае необходимости рассматриваются Советом министров иностранных дел и/или Экономическим советом в рамках их компетенции. Из анализа Правил процедуры следует, что подписание соглашений о прекращении международных договоров, заключенных в рамках Содружества, осуществляется на заседаниях Совета глав государств и Совета глав правительств или по их поручению может осуществляться на заседаниях Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ²⁶. В международных соглашениях, заключаемых в рамках Содружества, определяется срок их действия, кроме случаев, когда соглашение заключается на неопределенный срок.

Следует отметить, что прекращение действия международных договоров и иных нормативных правовых актов, принятых в рамках Содружества, может происходить централизованно и касаться целой группы документов. Так, Решением о совершенствовании и реформировании структуры органов СНГ от 2 апреля 1999 г. было признано необходимым осуществить инвентаризацию договорно-правовой базы Содружества²⁷. Предложения по инвентаризации нормативно-правовой базы СНГ рассматривались на нескольких заседаниях экспертных групп в течение 1999 и 2000 гг. В ходе заседаний экспертных групп был выработан принципиальный подход: если одно из государств возражает против прекращения действия того или иного документа, то этот документ не вносится в перечень актов, предлагаемых к прекращению действия. Кроме того, было признано, что инвентаризация нормативной правовой базы СНГ должна носить постоянный и комплексный характер и проводиться систематически²⁸. Предложения по инвентаризации нормативной правовой базы СНГ были согласованы на заседании Совета министров иностранных дел СНГ 20 июня 2000 г.²⁹ 30 ноября 2000 г. Совет глав правительств СНГ принял Решение о прекращении решений Совета глав правительств СНГ. 1 декабря 2000 г. на заседании Совета глав государств СНГ были подписаны Протокол о прекращении многосторонних договоров, заключенных в рамках СНГ, и Решение о прекращении решений Совета глав государств СНГ³⁰.

В статье 1 Протокола о прекращении многосторонних договоров, заключенных в рамках СНГ, стороны констатируют прекращение действия договоров, перечисленных в Приложении № 1 к Протоколу, вследствие истечения срока их действия и заключения последующих договоров. Согласно статье 2 Протокола договоры, перечисленные в Приложении № 2, прекращают свое действие в отношении между государствами — участниками этих договоров с даты вступления в силу Протокола.

Решение о прекращении решений Совета глав государств СНГ и Решение о прекращении решений Совета глав правительств СНГ утверждают соответственно перечни решений этих органов, действие которых прекращено. Анализ этих решений показывает, что прекращено действие как нормативных, так и ненормативных актов Совета глав государств и Совета глав правительств. Причем, ненормативные решения, принятые с целью осуществления конкретных (разовых) мероприя-

тий либо рассчитанные на однократное применение (о сроке и месте проведения заседаний высших органов Содружества; об их повестке дня и др.), составляют значительное количество.

В результате инвентаризации нормативной правовой базы Содружества признаны прекратившимися действие 41 международный договор, заключенный в рамках СНГ, 122 решения Совета глав государств и 195 решений Совета глав правительств. К прекратившим действие отнесены международные договоры и решения Совета глав государств и Совета глав правительств, действие которых, согласно их положениям или в силу другого договора или решения, полностью прекращено (например, акты с истекшими сроками действия, а также устанавливающие процедуру продления, которая не была выполнена государствами-участниками).³¹ Кроме того, к ним отнесены правовые акты, хотя и не вступившие в силу, но потерявшие актуальность из-за отсутствия предмета регулирования. Например, документы, касающиеся Объединенных Вооруженных Сил СНГ, которые, как известно, так и не были созданы.

Отметим, что в последнее время также было прекращено действие некоторых международных договоров, заключенных в рамках СНГ. Так, 19 сентября 2003 г. главами государств — участников Содружества был подписан Протокол о прекращении действия Соглашения о создании Межгосударственного Евразийского объединения угля и металла от 24 сентября 1993 г.³²

Важным шагом на пути совершенствования правотворческой деятельности Содружества, в том числе и юридической техники внесения изменений в нормативные правовые акты, принятые в рамках организации, и их прекращения, стало принятие Советом министров иностранных дел СНГ 18 сентября 2003 г. Методических рекомендаций по разработке проектов международно-правовых документов Содружества Независимых Государств и Порядка подготовки и проведения заседаний экспертных групп по согласованию проектов документов СНГ. Остановимся на рассмотрении этих документов более подробно.

Методические рекомендации по разработке проектов международно-правовых документов Содружества Независимых Государств имеют цель придать системный и унифицированный характер нормотворческому процессу в рамках СНГ. Рекомендации предназначены для использования экспертами государств-участников и органами Содружества при разработке проектов международно-правовых документов СНГ. Рекомендации содержат основные требования, предъявляемые к проектам документов, их структуре, языку изложения, порядку оформления³³.

Практическая ценность данного документа заключается в том, что он устанавливает и конкретизирует процесс подготовки и оформления международно-правовых документов СНГ (в частности, пп. 1.5—1.7 Рекомендаций). Так, приступая к работе над проектом документа, рекомендуется: четко определить, существует ли в действительности проблема, требующая правового урегулирования в рамках СНГ; проанализировать фактическое состояние правового регулирования межгосударственных отношений в соответствующей сфере; определить возможные последствия принятия будущего документа СНГ. При изучении правового материала, относящегося к теме проекта документа, необходимо: изучить международные правовые акты, на которые имеются ссылки в тексте; установить, какие

из них являются действующими; определить, какие положения в действующих документах СНГ должны сохраниться своей силой и впредь, а какие подлежат изменению, дополнению или признанию утратившими силу в связи с принятием подготавливаемого документа; установить, нет ли противоречий, пробелов и других недостатков в действующих документах Содружества. Рекомендуются, чтобы проект документа СНГ оформлялся в виде нового проекта документа; проекта документа о признании утратившими силу документов; проекта документа о внесении изменений и дополнений в действующий документ.

В Рекомендациях определены общие требования, предъявляемые к проектам документов СНГ. К ним относятся: полнота предусматриваемого предмета правового регулирования соответствующей сферы межгосударственных отношений; отсутствие противоречий, как в самом документе, так и в применяемых нормах международного права; ясность, простота и доступность языка изложения документа; логическая последовательность изложения текста документа и связь его положений между собой; краткость изложения положений, сокращение до минимума дублирования правовых установлений по одному и тому же вопросу; конкретность и точность формулировок положений, единообразие понятий и терминов, используемых в тексте проекта документа (п. 2.1). Рекомендуются, чтобы проект документа СНГ состоял из названия, преамбулы, основной (содержательной) части, заключительных положений, подписей сторон, приложений (п. 6.1).

Особенно широко Рекомендации регламентируют вопросы, затрагивающие юридическую технику внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты СНГ. Так, предлагается применять в соглашениях, заключаемых в рамках Содружества, типовую норму о внесении в них изменений: "По взаимному согласию Сторон в настоящее Соглашение могут быть внесены изменения и дополнения, которые оформляются соответствующим протоколом, являющимся неотъемлемой частью настоящего Соглашения". Наряду с этим Рекомендации содержат ряд других предложений, касающихся порядка внесения изменений и дополнений в документы СНГ (пп. 7.1—7.7). Так, если изменяемые статьи нет необходимости полностью излагать в новой редакции, то в их текст вносятся уточнения путем исключения, дополнения или замены отдельных слов, фраз. В случае дополнения документа СНГ новыми структурными единицами, имеющими цифровое обозначение, следует сохранять прежнюю нумерацию структурных единиц, имеющих цифровое обозначение, с добавлением обозначения для новых структурных единиц. В случае исключения из текста документа СНГ структурных единиц, имеющих цифровое обозначение, следует сохранять прежнюю нумерацию оставшихся в тексте документа структурных единиц, имеющих цифровое обозначение. В случае дополнения статьи документа СНГ новыми структурными единицами, не имеющими цифрового обозначения (частями, абзацами), или исключения в документе структурных единиц, не имеющих цифрового обозначения, структурные единицы в новой редакции считаются с учетом дополненных (исключенных) единиц. Текст вносимых изменений и дополнений, новых редакций статей (пунктов, частей, подпунктов, абзацев) выделяется кавычками. При внесении изменений и дополнений в несколько документов СНГ расположение их производится в хронологи-

ческом (по дате принятия) порядке и по видам документов³⁴.

При общей позитивной оценке Рекомендаций следует отметить, что, к сожалению, они практически не затрагивают вопросы, касающиеся прекращения действия нормативных правовых актов СНГ.

Порядок подготовки и проведения заседаний экспертных групп по согласованию проектов документов СНГ, принятый Советом министров иностранных дел СНГ 18 сентября 2003 г., определяет процедуру согласования экспертными группами проектов документов, вносимых на рассмотрение Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета СНГ³⁵. В соответствии с данным документом заседание экспертной группы считается правомочным при условии, что на нем присутствуют представители не менее половины государств — участников Содружества. При этом необходимо учитывать государства, которые письменно одобрили проект документа или представили к нему замечания и предложения, но своих представителей на заседание экспертной группы не направили (п. 3.5). После начала заседания экспертной группы для ведения заседания из состава участников избирается председательствующий. Председательствующий на заседании обладает следующими правами: представляет для утверждения повестку дня и регламент работы, представляет слово для докладов и выступлений; ставит на голосование предложения по рассматриваемым вопросам; оглашает справки и заявления; по поручению участников подписывает протокол заседания (п. 3.8).

В этом документе нормативно закреплен механизм согласования документов и принятия решений в ходе заседаний экспертных групп. Так, определено, что при согласовании проекта документа решения принимаются большинством голосов представителей государств — участников Содружества, присутствующих на заседании экспертной группы. При этом делегация одного государства имеет один голос. Если государство-участник или орган Содружества не направили своих представителей для участия в заседании, но представили к проекту документа свои письменные замечания и предложения, то они подлежат рассмотрению на заседании. В случае необходимости экспертная группа может образовать из своего состава редакционную или другую временную рабочую группу для подготовки предложений по проекту документа или отдельным его положениям³⁶.

Изучение механизма и практики внесения изменений в нормативные правовые акты СНГ и прекращения их действия позволяет сделать следующие выводы. В отношении изменения нормативных правовых актов СНГ:

— во-первых, изменения в нормативные правовые акты СНГ необходимо вносить своевременно. В этих целях целесообразно осуществлять постоянный анализ нормативной правовой базы СНГ на предмет сопоставимости вновь принимаемых нормативных правовых актов с уже действующими. Так, в настоящее время ряд документов СНГ требует внесения в них изменений и дополнений в связи с принятием новых документов. Например, Правилами процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. изменены сроки направления согласованных документов в государства — участники Содружества³⁷. В связи с

этим необходимо внести соответствующие изменения в документы, регламентирующие деятельность органов Содружества, и в частности в Положение о Совете министров иностранных дел СНГ и Положение об Экономическом совете СНГ;

— во-вторых, представляется целесообразным дальнейшее совершенствование юридической техники внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты СНГ. В частности, не определено, в каких случаях изменения и дополнения, вносимые в нормативные правовые акты Содружества, оформляются в виде их новой редакции. В этой связи отметим для сравнения опыт внутригосударственной нормотворческой деятельности. Так, например, в законе Республики Беларусь "О нормативных правовых актах Республики Беларусь" от

10 января 2000 г. определено, что изменения, вносимые в нормативные правовые акты, оформляются в виде новой редакции нормативного правового акта (его структурного элемента), если количество внесенных в действующую редакцию изменений составляет более половины текста нормативного правового акта либо если внесение отдельных изменений технически сложно для изложения или восприятия³⁸.

Что касается прекращения действия нормативных правовых актов СНГ, то целесообразно своевременно вносить предложения по прекращению соответствующих нормативных правовых актов. Наряду с этим необходима выработка предложений по дальнейшей оптимизации и развитию нормативной правовой базы СНГ.

¹ Международное публичное право / Под ред. К.А. Бекашева. М., 2003. С. 257.

² Решение о Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2002. №2(41). С. 162—170.

³ Там же. С. 168.

⁴ Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / Сост. А. Н. Талалаев. М., 1997. С. 21.

⁵ Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 2001. С. 199.

⁶ Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / Сост. А. Н. Талалаев. С. 105—106.

⁷ Там же. С. 107.

⁸ Решение о Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2002. №2(41). С. 162—170.

⁹ Решение о работе Экономического суда СНГ и необходимости совершенствования его деятельности // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств "Содружество". 1995. №2(19). С. 85.

¹⁰ Материалы заседания экспертной группы по рассмотрению проекта Протокола о внесении изменений и дополнений в Соглашение о статусе Экономического суда СНГ, состоявшегося 26—27 ноября 2003 г. в г. Минске // Архив Исполнительного комитета СНГ.

¹¹ Решение о возложении на Экономический суд Содружества Независимых Государств функций Суда Евразийского экономического сообщества, принятое Советом глав государств СНГ 19 сентября 2003 г. в г. Ялта // Архив Исполнительного комитета СНГ.

¹² Протокол о внесении изменений и дополнений в Соглашение о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 1999. №1(31). С. 51—62.

¹³ Протокол о внесении изменений в Соглашение о взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды от 8 февраля 1992 г. // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2002. №2(41). С. 233—234.

¹⁴ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2002. №2(41). С. 149.

¹⁵ Соглашение об образовании Совета председателей высших арбитражных, хозяйственных, экономических и других судов, разрешающих дела по спорам в сфере экономики // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2002. №2(41). С. 172.

¹⁶ Устав Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств "Содружество". 1993. №1(9). С. 28.

¹⁷ Решение о подготовке предложений об изменении основных документов Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств "Содружество". 1994. № 1(14). С. 151.

¹⁸ Решение о совершенствовании и реформировании структуры органов СНГ // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств "Содружество". 1999. №1(31). С. 69.

¹⁹ Материалы заседания экспертной группы представителей государств — участников Содружества по рассмотрению проекта Поправок к Уставу СНГ, состоявшегося 9—10 июля 2003 г. в г. Минске // Архив Исполнительного комитета СНГ.

²⁰ Решение о Поправках к Уставу Содружества Независимых Государств, принятое Советом глав государств СНГ 19 сентября 2003 г. в г. Ялта // Архив Исполнительного комитета СНГ.

²¹ Решение о Положении о Совете министров иностранных дел Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 1999. №1(31). С. 76—79.

²² Решение о Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2002. №2(41). С. 162—172.

²³ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2002. №2(41). С. 128.

²⁴ Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий / Сост. А. Н. Талалаев. С. 117—118.

²⁵ Там же. С. 148.

²⁶ Решение о Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2002. №2(41). С. 162—172.

²⁷ Решение о совершенствовании и реформировании структуры органов СНГ // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств "Содружество". 1999. №1(31). С. 69.

²⁸ Материалы заседаний экспертных групп представителей государств — участников Содружества по вопросу инвентаризации договорно-правовой базы Содружества, состоявшихся в г. Минске 16—17 ноября 1999 г., 16—17 февраля и 11—12 апреля 2000 г. // Архив Исполнительного комитета СНГ.

²⁹ Решение о проектах Протокола об инвентаризации многосторонних договоров, заключенных в рамках СНГ, Решения об инвентаризации решений Совета глав государств СНГ и Решения об инвентаризации решений Совета глав правительств СНГ, принятые Советом министров иностранных дел 20 июня 2000 г. в г. Москве // Архив Исполнительного комитета СНГ.

³⁰ Протокол о прекращении многосторонних договоров, заключенных в рамках Содружества Независимых Государств, Решение о прекращении решений Совета глав государств СНГ, Решение о прекращении решений Совета глав правительств СНГ // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2000. №3(36). С. 113—136, 173—194.

³¹ Содружество Независимых Государств: Десять лет спустя / Сост. Е. Горелик, А. Юревич. Мн., 2001. С. 23.

³² Протокол о прекращении действия Соглашения о создании Межгосударственного Евразийского объединения угля и металла от 24 сентября 1993 г., подписанный государствами — участниками Содружества 19 сентября 2003 г. в г. Ялта // Архив Исполнительного комитета СНГ.

³³ Методические рекомендации по разработке проектов международно-правовых документов Содружества Независимых Государств, принятые Решением Совета министров иностранных дел СНГ 18 сентября 2003 г. в г. Ялта // Архив Исполнительного комитета СНГ.

³⁴ Там же.

³⁵ Порядок подготовки и проведения заседаний экспертных групп по согласованию проектов документов СНГ, принятый Решением Совета министров иностранных дел СНГ 18 сентября 2003 г. в г. Ялта // Архив Исполнительного комитета СНГ.

³⁶ Там же.

³⁷ Решение о Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ "Содружество". 2002. №2(41). С. 165.

³⁸ Василевич Г. А. Комментарий к Закону "О нормативных правовых актах Республики Беларусь". Мн., 2003. С. 100—101.

SUMMARY

"The Peculiarities of Mechanism and Practice of Introducing Changes and Termination of Normative Legal Acts Adopted in the Commonwealth of Independent States" (Igor Barkovsky)

The article deals with the unexplored problem of the international law concerning the procedure of amendments introduction and termination of normative legal acts adopted within the framework of the CIS.

The author analyses the mechanism and practice of introducing amendments and terminating the following legal acts adopted within the CIS framework: The Rules of Procedure of the Council of the Heads of States, the Council of the Heads of Governments, the Council of Ministers of Foreign Affairs and the Economic Council of the CIS adopted by the Council of the Heads of States on October 7, 2002, recommendations on the development of drafts of the international legal instruments of the CIS and the procedure of preparation and holding meetings of the expert groups on the concordance of the CIS instruments drafts adopted by the Council of Ministers of Foreign Affairs on September 18, 2003, international practice and norms of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties regulating the mechanism of changing and termination of international agreements.

The author goes beyond mere analysis of the normative instruments: he also introduces interesting proposals for the improvement of the CIS law-making activities including amendments in the CIS legal acts and their termination. In particular, the author suggests that amendments in the CIS law should be introduced in proper time. With this aim in view, continuous analysis of the CIS legal base should be carried out in order to compare the adopted legal acts with the existing ones. He also makes proposals on the alteration of a number of the CIS acts.